La movilidad sostenible como derecho social: especial referencia a los planes de movilidad sostenible en un entorno de digitalización y a su proyección jurídico-tributaria

SUSTAINABLE MOBILITY AS A SOCIAL RIGHT: SPECIAL REFERENCE TO SUSTAINABLE MOBILITY PLANS IN A DIGITALISED ENVIRONMENT AND THEIR LEGAL AND TAX IMPLICATIONS

Victoria Selma Penalva

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Murcia
victoria.selma@um.es

Resumen: Este trabajo analiza la movilidad sostenible como derecho social emergente, abordando su configuración jurídica en el contexto urbano y su proyección tributaria. Se estudia el marco normativo nacional, especialmente el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, y los distintos tipos de planes exigibles a entidades locales, centros de actividad y empresas. Asimismo, se identifican las implicaciones jurídico-tributarias derivadas de estos instrumentos de planificación, proponiéndose mecanismos fiscales que incentiven su cumplimiento efectivo y su integración en el Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y en el Espacio de Datos Integrado de Movilidad.

Abstract: This article examines sustainable mobility as an emerging social right, focusing on its legal framework in urban contexts and its tax-related implications. It analyses the national regulatory framework, particularly the Draft Law on Sustainable Mobility, and the various mobility plans required of local authorities, activity centres, and companies. The study also explores the legal and tax consequences of these planning instruments and proposes fiscal mechanisms to incentivise their effective implementation and integration into the National Sustainable Mobility System and the Integrated Mobility Data Space.

Palabras clave: Movilidad sostenible, sostenibilidad urbana, planes de movilidad sostenible, Proyecto de Ley de Movilidad sostenible, incentivos fiscales, fiscalidad ambiental.

Keywords: Sustainable mobility, urban sustainability, sustainable mobility plans, Draft Law on Sustainable Mobility, tax incentives, environmental taxation.

Índice. I. UNA APROXIMACIÓN A LA IDEA DE SOSTENIBILIDAD URBANA. 1. Concepto de sostenibilidad urbana. 2. Los pilares de la sostenibilidad urbana. 3. ¿Cuáles son los desafíos de la sostenibilidad urbana en las ciudades españolas? II. LA MOVILIDAD SOSTENIBLE COMO DERECHO SOCIAL: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. 1. Concepto. 2. Características de la movilidad sostenible. III. MARCO NORMATIVO GENERAL DE LOS PLANES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE EN ESPAÑA. IV. LOS PLANES DE MOVILIDAD URBANA SOSTENIBLE EN EL PROYECTO DE LEY DE MOVILIDAD SOSTENIBLE. 1. El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible. 2. El Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. 3. Los planes de movilidad sostenible. 3.1. Planes de movilidad sostenible de entidades locales. 3.2. Planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad. 3.3. Planes de movilidad sostenible al trabajo. V. DIMENSIÓN TRIBUTARIA DE LOS PLANES DE MOVILIDAD SOSTENIBLE. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. Una aproximación a la idea de sostenibilidad urbana

La movilidad sostenible se encuentra íntimamente vinculada con la sostenibilidad urbana. Por ello, para delimitar con precisión el concepto de movilidad sostenible, resulta necesario abordar en primer lugar el de sostenibilidad urbana.

En este trabajo revisaremos el concepto general de sostenibilidad urbana, exploraremos las diversas definiciones que proporcionan distintos organismos supranacionales y nos detendremos en el análisis de sus diferentes dimensiones con el objetivo de ofrecer una visión lo más precisa posible de esta meta alcanzable que es la sostenibilidad urbana. A partir de ello, proporcionaremos una definición clara del concepto de movilidad sostenible y de los desafíos jurídicos que esta plantea, mediante el estudio del marco normativo aplicable, incluyendo el análisis del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

1. Concepto de sostenibilidad urbana

La sostenibilidad urbana es un concepto amplio y cambiante, es un ideal al que se aspira para que las futuras generaciones tengan la opción de disfrutar de ciudades que se parezcan en algo a las que conocemos ahora, con todos sus servicios, su infraestructura y sus redes de comunicación e interacción social y cultural.

La Real Academia Española define el término «sostenibilidad» como «la cualidad de sostenible», asimismo, proporciona dos acepciones de «sostenible», la primera hace referencia a «que se puede sostener», la segunda, que es la que más nos interesa en este contexto, indica lo siguiente «especialmente en ecología y economía, que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente». En otras palabras, cuando hablamos de sostenibilidad, estamos hablando de la necesidad de mantener algo estable a largo plazo, utilizando los recursos de manera responsable.

La Organización de las Naciones Unidas, señala que el desarrollo sostenible implica satisfacer las necesidades presentes de un individuo sin vulnerar la capacidad de las próximas generaciones de cumplir con las suyas, lo que exige centrar la atención en elaborar un futuro sostenible y resiliente para el mundo y las personas. Asimismo, destaca que para alcanzar el desarrollo sostenible se requiere la armonización de tres elementos básicos e interconectados: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente.

Por su parte, la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo¹, señala que para alcanzar el desarrollo sostenible hay que asegurar que todos los esfuerzos para satisfacer las necesidades actuales no comprometen a las necesidades de las próximas generaciones. Asimismo, resalta que para lograr esto, es fundamental centrarse en los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo, lo que implica impulsar el crecimiento económico mientras se conservan los recursos naturales y se protegen los derechos de las personas más vulnerables. No basta con ofrecer ayudas aisladas; es necesario trabajar de manera colaborativa para mejorar la gobernanza de acuerdo con los valores europeos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) señala que el desarrollo sostenible representa integración: desarrollarse en una manera que beneficie al conjunto más amplio de sectores, a través de fronteras e incluso entre generaciones. «En otras palabras, nuestras decisiones deben tomar en consideración los posibles efectos en la sociedad, el medio ambiente y la economía, tomando en cuenta a la vez que nuestros actos ejercerán un impacto en otras partes y también en el futuro».

La aplicación de los principios de sostenibilidad y desarrollo sostenible al entorno urbano permite concebir una ciudad orientada al equilibrio entre la justicia social, el crecimiento económico y la protección del medio ambiente. En la actualidad, la sostenibilidad urbana se ha convertido en un tema fundamental, impulsado por el acelerado crecimiento de la población mundial, especialmente en las áreas urbanas². Según los datos proporcionados por la División de Población de las Naciones Unidas³, desde el año 2010 la población urbana ha superado a la rural, produciéndose un cambio estructural en la distribución demográfica mundial. Las proyecciones demográficas apuntan a un crecimiento sostenido de esta tendencia, estimándose que en 2050 el 68,4 % de la población mundial residirá en ciudades⁴.

1 Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (Comisión Europea). URL: <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/54e701cf-9aba-11e8-a408-01aa75ed71a1>

2 En relación con el porcentaje de población que reside en zonas urbanas resulta muy interesante el estudio realizado por el Banco Mundial, URL: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

3 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, ONU, URL: <https://www.un.org/es/desa/2018-world-urbanization-prospects>

4 Conforme señala el portal Statista, África y Asia han experimentado un crecimiento especialmente significativo en la proporción de población residente en zonas urbanas, superando ya, en términos absolutos, a las poblaciones urbanas de Europa, América Latina y América del Norte.

En efecto, mientras que en 1950 menos del 20 % de la población africana y asiática residía en áreas urbanas, para el año 2024 estas cifras se han elevado al 45,4 % y 53,4 %, respectivamente. En el caso de América Latina y el Caribe, el proceso de urbanización ha sido igualmente pronunciado, duplicándose prácticamente la proporción de población urbana hasta situarse por encima del 80 %, superando incluso a Europa, cuya tasa se estima en un 75,8 %. Por su parte, América del Norte

Entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030, el Objetivo 11 se centra en lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Este objetivo reconoce que un desarrollo urbano desorganizado puede dar lugar a fenómenos como la desigualdad social, la congestión, la contaminación o la escasez de espacios verdes.

2. Los pilares de la sostenibilidad urbana

Los tres elementos esenciales de la sostenibilidad urbana los recoge la Carta de Aalborg⁵, impulsada en 1994 por la Comisión Europea. En ella se declaraba: «Nosotras, ciudades, comprendemos que el concepto de desarrollo sostenible nos ayuda a basar nuestro nivel de vida en la capacidad transmisora de la naturaleza. Tratamos de lograr una justicia social, unas economías sostenibles y un medio ambiente duradero. La justicia social pasa necesariamente por la sostenibilidad económica y la equidad, que precisan a su vez de una sostenibilidad ambiental».

Así las cosas, los tres pilares fundamentales en los que descansa la sostenibilidad urbana que, a su vez, contienen los principios básicos del desarrollo urbano sostenible son: la sostenibilidad social, la sostenibilidad económica y la sostenibilidad ambiental.

En cuanto al primero, las ciudades sostenibles buscan la equidad, la justicia social y el bienestar de las personas, garantizan la igualdad de oportunidades para acceder a los recursos municipales y disfrutar de los servicios públicos, fomentando la participación de todos los grupos sociales en la toma de decisiones y en la gestión del entorno urbano. Según señalan MORALES CERDAS Y PIEDRA CASTRO⁶, el desarrollo social sostenible debe ser inclusivo, lo que implica garantizar el acceso a empleo, servicios, educación, vivienda digna, transporte, instalaciones recreativas y los medios para alcanzarlos.

La sostenibilidad urbana es un derecho social esencial para el bienestar y la calidad de vida de las personas y, como podemos observar, al mismo tiempo es un medio para el ejercicio de otros derechos constitucionales, como puede ser el derecho a la libre circulación, el derecho a la educación, el derecho a una vivienda digna, el derecho al trabajo, el derecho a la protección de la salud y el derecho a disfrutar de un medioambiente satisfactorio⁷.

La sostenibilidad urbana implica una reconfiguración de la planificación y del diseño urbanos, promoviendo un enfoque más centrado en las personas, por ejemplo, configurando infraestructuras concebidas para peatones en lugar de para vehículos, así como creando zonas verdes que permitan la recuperación del medioambiente urbano y fomenten una interacción

presenta actualmente el mayor grado de urbanización, con un 83,4 % de su población residiendo en ciudades. URL: <https://es.statista.com/grafico/33205/porcentaje-de-poblacion-urbana-por-continente/#:~:text=A%20escala%20mundial%2C%20desde%202010,poblaci%20mundial%20viv%20C3%ADa%20en%20ciudades.>

5 COMISIÓN EUROPEA, *Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad* («La Carta de Aalborg»), Dinamarca, 1994. URL: <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0667128.pdf>

6 Vanessa MORALES CERDAS; Liliana PIEDRA CASTRO, «Ciudades sostenibles: Retos y perspectivas para Costa Rica», en *Revista Rupturas*, núm. 14, enero-julio de 2024, págs. 5 a 6.

7 Así se establece en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

social más saludable. Como vemos, requiere una acción conjunta, una colaboración y una coordinación de los diferentes actores: Administración local, empresas y la ciudadanía en general, aunque, en cualquier caso, son los poderes públicos los que deben regular y salvaguardar este derecho, garantizando la igualdad de acceso de todos a todos los servicios y recursos de la ciudad, sin discriminación alguna por razón de género, origen, capacidades físicas, etc.

Conforme señala SATTERTHWAITE⁸, la sostenibilidad es un elemento de cohesión social en las ciudades, pero al mismo tiempo debe servir para estimular la equidad social en el marco de un concepto más amplio de territorio, esto implica que la sostenibilidad de una ciudad no puede suponer la insostenibilidad de otra, por ejemplo, porque desplace a su territorio actividades contaminantes que le son necesarias.

Por lo que respecta a la sostenibilidad económica, las ciudades deben tener la capacidad de promover un desarrollo económico equilibrado que sea viable a largo plazo, deben destinar recursos a la preservación del capital natural existente, fomentado su crecimiento y limitando su explotación, conforme destaca FERNÁNDEZ GÜELL⁹, la sostenibilidad urbana «se orienta en establecer una base productiva interna eficaz», para depender menos de la importación, teniendo un papel decisivo las nuevas tecnologías en las dinámicas de los sistemas productivos.

En este contexto, resulta esencial fomentar la eficiencia energética mediante el impulso de las energías renovables y el desarrollo de tecnologías que respeten el medioambiente, así como la implementación de una planificación urbana integral que conjugue la sostenibilidad económica con la igualdad social y la integración de todos los grupos sociales en la economía urbana.

El tercero de los pilares implica minimizar el impacto ambiental de las ciudades, salvaguardando los recursos naturales y desarrollando políticas públicas que fomenten la eficiencia energética, la movilidad sostenible y accesible, la protección de los ecosistemas y la biodiversidad urbana, así como la creación de espacios verdes que permitan la creación de entornos urbanos más saludables para vivir mejorando la calidad de vida y reduciendo el impacto ambiental de los vehículos¹⁰.

3. ¿Cuáles son los desafíos de la sostenibilidad urbana en las ciudades españolas?

El principal reto al que se enfrentan las ciudades para lograr la sostenibilidad es el de cómo gestionar el crecimiento urbano acelerado debido a la progresiva migración rural-urbana que puede provocar problemas significativos en la movilidad urbana, en el consumo de recursos, en la generación y gestión de los residuos y en la calidad ambiental de la ciudad.

8 David SATTERTHWAITE, «Sustainable Cities or Cities that Contribute to Sustainable Development?», *Urban Studies*, Vol. 34, núm. 10, 1997, págs. 1691.

9 FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel, *Planificación estratégica de ciudades*, Estudios Universitarios de Arquitectura, Barcelona, 2006, págs. 30 a 31.

10 En relación con esto, Vid. SELMA PENALVA, Victoria, «Una aproximación a la utilización de instrumentos financieros y tributarios para promover la creación y rehabilitación de espacios verdes en los núcleos urbanos para alcanzar la sostenibilidad ambiental», en GARCÍA CARRETERO, Belén (Coord.), *Tasas y tarifas de residuos y otras prestaciones ambientales con incidencia local*, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 263 a 290.

La sostenibilidad va más allá de ser un mero objetivo para las ciudades, es un proceso continuo que requiere innovación constante. En este ámbito la innovación conlleva desarrollar nuevas tecnologías y metodologías que consigan reducir el impacto ambiental de construcciones, industrias y vehículos en el entorno urbano, que aumenten la optimización y eficiencia de los recursos disponibles en las ciudades y que mejoren el medioambiente y la biodiversidad en ese territorio.

La combinación de las nuevas tecnologías con las habilidades humanas ejerce una función determinante en este proceso ya que permite identificar y resolver los desafíos de manera más efectiva. Existen diferentes fórmulas para mitigar estos problemas y conseguir esta sostenibilidad urbana, desde invertir en planificación e infraestructuras urbanas para fomentar el transporte público y la movilidad urbana, a implementar políticas de eficiencia energética o aumentar los espacios verdes. Algunas grandes urbes ya han establecido medidas para promover la sostenibilidad urbana. Copenhague, como señalan PUCHER Y BUEHLER¹¹, ha realizado una significativa inversión en planificación e infraestructura para bicicletas y transporte público, asimismo, como apuntan HANSEN Y PAULEIT¹², ha llevado a cabo iniciativas para mejorar la biodiversidad urbana aumentando sus zonas verdes. En esta misma línea ha actuado Vancouver, que tal y como ponen de manifiesto STOKES, OAKS Y STRAUB¹³, ha creado parques urbanos y ha restaurado hábitats naturales con el fin de mejorar el medioambiente y recuperar la biodiversidad perdida, al mismo tiempo que ofrece grandes espacios verdes recreativos a sus ciudadanos.

Sin embargo, alcanzar la sostenibilidad supone un gran desafío para las ciudades españolas que presentan en este ámbito un progreso más moderado que estas ciudades europeas. Actualmente, la mayor parte de las ciudades de nuestro país conservan una estructura y distribución tradicional pensada para núcleos urbanos con una densidad de población mucho inferior a la actual, todo esto dificulta, entre otras cosas, la implantación de un modelo de movilidad sostenible, un elemento esencial para conseguir un modelo urbano sostenible.

II. La movilidad sostenible como derecho social: concepto y características

1. Concepto

Para definir la locución «movilidad sostenible» debemos delimitar los significados de las dos palabras que lo componen.

-
- 11 John PUCHER; Ralph BUEHLER, «Making Cycling Irresistible: Lessons from The Netherlands, Denmark and Germany», *Transport Reviews*, Vol. 28, núm. 4, 2008, págs. 511 a 521. Conforme señalan estos autores, Copenhague ha realizado una significativa inversión en planificación e infraestructura para bicicletas y transporte público.
 - 12 Rieke HANSEN; Stephan PAULEIT, «From Multifunctionality to Multiple Ecosystem Services? A Conceptual Framework for Multifunctionality in Green Infrastructure Planning for Urban Areas», *Ambio*, Vol. 43, núm. 4, 2014, URL: <https://link.springer.com/article/10.1007/s13280-014-0510-2>.
 - 13 VV. AA., «Local Land-Use Planning to Conserve Biodiversity: Planners' Perspectives on What Works», *Conservation Biology*, Vol. 24, núm. 2, 2009, URL: https://www.researchgate.net/publication/38082597_Local_Land-Use_Planning_to_Conserve_Biodiversity_Planners'_Perspectives_on_What_Works.

El término movilidad, según la Real Academia Española (en adelante, RAE), proviene del latín *mobilitas*, -ātis, y hace referencia a la cualidad de movable, es más, la RAE señala que, en algunos países de habla hispana como Bolivia o Perú, la movilidad se define como vehículo, como medio de transporte.

En el contexto en el que nos encontramos, el término movilidad lo identificamos con los movimientos de personas y mercancías que ocurren en un área geográfica determinada, en concreto, cobra especial importancia la movilidad urbana, entendiendo como tal todos los desplazamientos que tienen lugar dentro de una ciudad.

En cuanto al término «sostenible», cobra especial importancia en el ámbito que nos ocupa, ya que no se puede hablar de movilidad urbana como algo esporádico o puntual, sino como algo con intención de mantenerse en el tiempo y, para que se cumpla ese objetivo, es fundamental que dotar a la movilidad urbana de sostenibilidad.

Por tanto, si unimos ambos conceptos, podemos definir la movilidad sostenible como el conjunto de desplazamientos de personas y mercancías que se produce en un área urbana o metropolitana, organizado con el objetivo de satisfacer las necesidades de la población actual sin comprometer la salud, el entorno urbano ni la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas.

En este mismo sentido, ILARRAZ¹⁴, basándose en los resultados de la investigación sobre el transporte de la Comisión Europea, teniendo en cuenta los tres elementos esenciales de la sostenibilidad urbana, definió la movilidad sostenible como «un sistema y unas pautas de transporte que pueden proporcionar los medios y las oportunidades para conjugar las necesidades económicas, medioambientales y sociales de manera eficiente y equitativa, reduciendo los impactos adversos innecesarios o evitables, y sus costes asociados en el tiempo y en el espacio». También ARRIBAS ALONSO¹⁵ identificó la movilidad sostenible con el conjunto de iniciativas que proporcionan a los ciudadanos acceso a un transporte seguro, asequible, accesible y respetuoso con el medio ambiente. Por su parte, VIÑUALES, RODRÍGUEZ y QUÍLEZ¹⁶, han sido más arriesgados a la hora de definir la movilidad sostenible, precisando que la movilidad sostenible pasa por reaprender a movernos de forma más consciente y responsable, a la vez que el concepto incluye tres elementos: la movilidad urbana, el modelo de ciudad y salud y el bienestar ciudadano.

En definitiva, el concepto de movilidad sostenible hace referencia al conjunto de fórmulas de transporte y desplazamiento de personas y de mercancías en una zona geográfica determinada de manera eficiente, causando el menor impacto medioambiental posible permitiendo su utilización mantenida en el tiempo y mejorando la calidad de vida de las personas.

No obstante, la movilidad sostenible no es una mera cuestión técnica, sino un elemento estructural de las políticas públicas orientadas a la cohesión social y a la sostenibilidad

14 Imanol ILARRAZ, «Movilidad sostenible y equidad de género», *Zerbitzuan*, núm. 40, diciembre de 2006, pág. 61.

15 Luis Javier ARRIBAS ALONSO, «Movilidad urbana sostenible en Europa», *AENOR, La Revista de la evaluación de la conformidad*, núm. 388, 2023.

16 VV. AA., «Movilidad sostenible: la hora de la ciudadanía», *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 131, 2021, págs. 58 a 60.

ambiental. En este contexto, el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible en su artículo 4 define el derecho a la movilidad sostenible como «el acceso equitativo y universal a un sistema de transporte seguro, eficiente y respetuoso con el medio ambiente», esto es, lo reconoce como un auténtico derecho social cuya garantía resulta imprescindible para el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales.

Se trata de un enfoque coherente con los compromisos internacionales asumidos por el nuestro país en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que en su Objetivo 11 promueve el acceso universal a sistemas de transporte seguros, asequibles y sostenibles, y del Pacto Verde Europeo, que integra la movilidad limpia en su estrategia para alcanzar la neutralidad climática.

Desde esta perspectiva, la movilidad sostenible adquiere una dimensión jurídica que trasciende el ámbito estrictamente sectorial, situándose en el centro del debate sobre los nuevos derechos emergentes en sociedades cada vez más urbanizadas, interdependientes y ambientalmente conscientes. Reconocerla como un derecho social implica asumir obligaciones positivas por parte de los poderes públicos: planificar infraestructuras inclusivas, garantizar la accesibilidad universal, asegurar la financiación suficiente de los sistemas de transporte público, y promover un cambio cultural que favorezca modos de desplazamiento responsables, saludables y compatibles con los principios de equidad territorial e intergeneracional.

2. Características de la movilidad sostenible

1.ª) Es un medio para el ejercicio de derechos constitucionales:

La movilidad sostenible es una cuestión que va más allá de las infraestructuras o el transporte de personas o mercancías, constituyéndose como una condición habilitante para el ejercicio efectivo de derechos fundamentales.

La movilidad sostenible promueve la utilización de alternativas accesibles al vehículo privado, como el transporte público o la movilidad activa, garantizando que las personas puedan desplazarse libremente dentro del territorio, sin barreras físicas, económicas o sociales que limiten esa libertad¹⁷.

Además, la promoción de un sistema de transporte público que articule de forma eficaz las áreas urbanas, suburbanas y rurales constituye un instrumento esencial para la efectividad del derecho a la educación. En particular, permite garantizar el acceso a los centros educativos del estudiantado perteneciente a un entorno social desfavorecido, contribuyendo así a la igualdad real de oportunidades¹⁸.

17 El artículo 19 de la CE contempla la libertad de circulación: «Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos».

18 El artículo 27 de la CE recoge el derecho a la educación: «Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza».

En esta misma línea, la movilidad sostenible garantiza el cumplimiento del derecho al trabajo y a la libre elección de profesión y oficio ya que, en gran medida, el acceso al empleo depende de la existencia de una red de transporte eficiente y accesible que garantice desplazamientos seguros, puntuales y económicamente asumibles, incluso desde zonas periféricas o alejadas de los principales núcleos de actividad económica¹⁹.

Además, la movilidad sostenible tiene efectos directos sobre la salud pública al reducir la contaminación atmosférica y al promover la movilidad activa en vez de los desplazamientos en vehículos privados²⁰, convirtiéndose en una herramienta fundamental para garantizar la calidad ambiental de los núcleos urbanos²¹.

-
2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.
 3. Los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
 4. La enseñanza básica es obligatoria y gratuita.
 5. Los poderes públicos garantizan el derecho de todos a la educación, mediante una programación general de la enseñanza, con participación efectiva de todos los sectores afectados y la creación de centros docentes.
 6. Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales.
 7. Los profesores, los padres y, en su caso, los alumnos intervendrán en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración con fondos públicos, en los términos que la ley establezca.
 8. Los poderes públicos inspeccionarán y homologarán el sistema educativo para garantizar el cumplimiento de las leyes.
 9. Los poderes públicos ayudarán a los centros docentes que reúnan los requisitos que la ley establezca.
 10. Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca».
- 19 El artículo 35 de la CE establece el derecho al trabajo: «1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.
2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores».
- 20 Artículo 43 de la CE: «1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio».
- 21 Artículo 45 de la CE: «1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.
2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.
3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado».

2.ª) Representa un compromiso ambiental:

El principal objetivo de la movilidad sostenible es la reducción del impacto ambiental asociado al transporte, especialmente en el entorno urbano. Esto implica promover modos de transporte con bajas o nulas emisiones contaminantes, como el transporte público o la movilidad activa, así como el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación para una gestión inteligente del tráfico y de las infraestructuras.

Asimismo, constituye un instrumento jurídico fundamental en la lucha contra el cambio climático gracias a su capacidad para incidir positivamente en la mejora de la calidad del aire y en la disminución de la contaminación acústica, aspectos que inciden directamente en el derecho a la salud y a un medio ambiente adecuado. En este sentido, la planificación y promoción de sistemas de movilidad sostenibles se alinean con los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, como los derivados de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Pacto Verde Europeo y el Acuerdo de París, así como con los objetivos establecidos en la normativa nacional en materia de cambio climático y transición ecológica.

3.ª) Es una herramienta con proyección de continuidad a largo plazo:

La movilidad sostenible no es una solución puntual, sino una estrategia estructural estructurada con proyección de futuro. Debe ser económica y socialmente viable, lo que exige incorporar criterios de equidad intergeneracional, accesibilidad universal y cohesión social y territorial²².

En definitiva, la movilidad sostenible debe entenderse, no sólo como un instrumento técnico para ordenar los desplazamientos, sino como una herramienta jurídica y política que contribuye de forma decisiva a hacer efectivos los derechos sociales en condiciones de igualdad, y a construir una sociedad más justa, inclusiva y resiliente desde el territorio, que implica el derecho a disfrutar de un sistema de movilidad sostenible y justo, que tiene como finalidad facilitar el acceso de todas las personas, incluyendo aquellas con movilidad reducida, a los centros educativos, lugares de trabajo, servicios de salud, actividades culturales, ocio y otros servicios públicos esenciales, y lo que es esencial, que implica que los poderes públicos deban regular y salvaguardar este derecho, garantizando la igualdad de acceso a la movilidad en todo el territorio nacional.

III. Marco normativo general de los planes de movilidad sostenible en España

Los Planes de Movilidad Urbana Sostenible se configuran como instrumentos de planificación estratégica de carácter integral y se vinculan, generalmente, a la acción administrativa local. Su objetivo es la ordenación de la movilidad de personas y mercancías en el entorno

22 La Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, promovida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de España, establece una hoja de ruta con un horizonte temporal definido hasta el año 2030. Esta estrategia busca transformar el sistema de transporte y movilidad del país, enfocándose en la sostenibilidad y la conectividad a largo plazo.

urbano conforme a los principios de sostenibilidad, eficiencia energética, accesibilidad universal, seguridad vial y protección del medio ambiente, garantizando el ejercicio efectivo del derecho social a una movilidad segura, saludable y equitativa, mediante el impulso de los medios de transporte sostenibles, la reducción del uso del vehículo privado motorizado y la integración funcional con el planeamiento urbanístico y territorial.

La Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética²³ estableció por primera vez obligaciones específicas a las ciudades en relación con la movilidad sostenible «Los municipios de más de 50.000 habitantes (y los de más de 20.000 habitantes cuando se superen los valores determinados límites contaminantes) y los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

- a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023.
- b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas.
- c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal.
- d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano.
- e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga.
- f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida.
- g) Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles.
- h) El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire.
- i) Integrar los planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales».

En la actualidad, el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que se encuentra en fase de tramitación parlamentaria, establece un marco común de movilidad sostenible, haciendo especial referencia a la planificación coordinada entre administraciones y a la financiación del transporte público, así como a la obligatoriedad de disponer de planes de movilidad tanto en la esfera pública como en la privada.

23 Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

A nivel europeo, el Pacto Verde Europeo de 2019²⁴ y la Estrategia de Movilidad Sostenible e Inteligente de 2020 de la Comisión Europea²⁵ han supuesto un punto de inflexión en la percepción de la movilidad sostenible al destacarla como uno de los elementos centrales de las políticas públicas. En concreto, la Unión Europea ha aprobado diferentes normas en materia de movilidad sostenible, cuya mención resulta imprescindible para comprender el actual marco jurídico y las obligaciones derivadas para los Estados miembros, por ejemplo, la Directiva (UE) 2019/1161 relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes²⁶, que obliga a que un porcentaje de los autobuses urbanos de nueva adquisición sean de cero o bajas emisiones, acelerando la electrificación de flotas públicas. También, la Directiva 2014/94/UE relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos²⁷, que impulsa el despliegue de puntos de recarga para vehículos eléctricos (iniciativa apoyada por programas de ayuda estatales como el Plan MOVES²⁸).

En cuanto a la necesidad de elaborar Planes de Movilidad Urbana Sostenible, aunque la Unión Europea no lo ha contemplado como una obligación generalizada para todas las ciudades, el Observatorio Europeo de Movilidad Urbana en el año 2013 introdujo el concepto de «planes de movilidad urbana sostenibles» como herramienta esencial para afrontar los retos de la movilidad urbana. Asimismo, la Unión Europea ha emitido recomendaciones proponiendo los requisitos específicos que deben tener, destacando la Recomendación sobre los programas nacionales de apoyo a la planificación de la movilidad urbana sostenible²⁹, que instaba a los Estados miembros a establecer programas nacionales de apoyo a los planes de movilidad urbana sostenibles, haciendo hincapié en la importancia de que abarquen toda la zona urbana funcional, integrando aspectos como la movilidad de pasajeros, el transporte de mercancías y la logística.

A nivel local, numerosas ciudades españolas han desarrollado sus Planes de Movilidad Urbana Sostenible, incluso antes de ser obligatorios por ley, con el objetivo de solucionar sus problemas de congestión y contaminación. En particular, estos Planes de Movilidad suelen incluir un paquete de medidas para desarrollar en el municipio:

- Fomento del transporte público a través de la mejora de la red de autobuses urbanos mediante la creación de carriles bus y la renovación de flotas hacia tecnologías limpias. También se suele contemplar la ampliación de los sistemas de metro, tranvía o cercanías diseñando billetes únicos e intermodales.

24 <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-green-deal/>

25 Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro, COM(2020) 789 final.

26 Directiva (UE) 2019/1161 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019 por la que se modifica la Directiva 2009/33/CE relativa a la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

27 Directiva 2014/94/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2014 relativa a la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos.

28 Programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica.

29 Recomendación (UE) 2023/550 de la Comisión de 8 de marzo de 2023 sobre los programas nacionales de apoyo a la planificación de la movilidad urbana sostenible.

- Creación de zonas de bajas emisiones, limitando la entrada de vehículos sin distintivo ambiental en el centro de las ciudades o mediante la creación de supermanzanas con acceso restringido al tráfico
- Impulso de la movilidad activa urbana, especialmente a pie, mediante la recuperación del espacio público para el peatón, ampliando aceras, eliminando barreras arquitectónicas y, algo fundamental, aumentando y protegiendo el arbolado urbano y las zonas verdes.
- Desarrollo de la infraestructura ciclista y de la micromovilidad, ampliando los carriles bici y redes ciclistas urbanas.
- Promoviendo la distribución de «última milla» con el uso de vehículos limpios para reparto, estableciendo plataformas logísticas o horarios de carga y descarga para reducir las congestiones que generan los repartos en casco urbano.

IV. Los planes de movilidad urbana sostenible en el proyecto de ley de movilidad sostenible

1. El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible representa el primer intento a nivel estatal de establecer obligaciones directas para las administraciones públicas y las empresas en materia de movilidad de sus trabajadores. Se proyecta en cuatro pilares:

- La movilidad como un derecho social
- Una movilidad limpia y saludable
- Un sistema de transporte digital e innovador
- Invertir mejor al servicio de los ciudadanos

Con esta propuesta normativa, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (antes Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) busca situar al ciudadano en el centro de las políticas públicas, reconociendo la movilidad sostenible como un derecho social con proyección jurídica propia en el ordenamiento jurídico español, y destacando al mismo tiempo la movilidad sostenible como componente de la responsabilidad de la Administración y también de las empresas. Para ello, se basa en dos principios:

Como resalta la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, la movilidad tiene carácter transversal que no se limita únicamente al ámbito del transporte, es un elemento de cohesión social y territorial que sirve para estimular la equidad social en el conjunto del territorio, tanto en el ámbito urbano como en el rural y que abarca múltiples áreas, afectando a diferentes sectores de la sociedad de manera interconectada: el urbanismo, el medio ambiente, la economía, la salud pública y la calidad de vida. Implica

reordenar la planificación urbana y el diseño de las ciudades, promoviendo un enfoque más centrado en las personas, con infraestructuras adecuadas para peatones y ciclistas, así como la integración de diferentes modos de transporte, utilizando como herramienta fundamental la digitalización.

Entre las propuestas más importantes que presenta este proyecto normativo encontramos la creación del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y la regulación de la dotación de Planes de Movilidad Sostenible, tanto de entidades locales como de centros de trabajo.

2. El Sistema Nacional de Movilidad Sostenible

Conforme señala el artículo 6 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, el Sistema Nacional de Movilidad Sostenible se configura «como instrumento esencial para permitir la coordinación, la colaboración, la evaluación y la eficacia de las políticas públicas de movilidad de las diferentes administraciones públicas, propiciando su sostenibilidad económica, social y medioambiental», y que se compone por los siguientes órganos:

- La Conferencia Sectorial de Transportes³⁰: es el eje de la coordinación Estado-CC. AA, promueve el ejercicio coordinado de sus respectivas competencias y garantiza un sistema común de transportes en todo el territorio nacional. Además, puede ejercer funciones de carácter consultivo, decisorio o de coordinación, y le corresponde, entre otras competencias, la aprobación de la estructura y funcionamiento del Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM), así como la definición de los objetivos y contenidos de la información a integrar.
- El Foro Administrativo de Movilidad Sostenible³¹: es el que incorpora a municipios relevantes, siendo su finalidad principal la de facilitar una cooperación eficaz y coherente entre la Administración General del Estado, las comunidades y ciudades autónomas, y las entidades locales en el ámbito del transporte y la movilidad. Destacan entre sus funciones la de emitir informe sobre el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible (DOMOS) y sobre el Instrumento de Planificación Estratégica Estatal en Movilidad (IPEEM) antes de su aprobación, así como informar los criterios para la identificación de los grandes centros de actividad sujetos a planes de movilidad sostenible.
- El Consejo Superior de Movilidad Sostenible³²: es el órgano consultivo de máximo nivel dentro del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. Su función principal es servir de cauce institucional de participación y cooperación entre administraciones públicas, sectores económicos, agentes sociales, usuarios, universidades y entidades cívicas, incluyendo el sector de la discapacidad.
- El Espacio de Datos Integrado de Movilidad³³: es la herramienta digital central del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. Su objetivo es garantizar el acceso, tanto para las administraciones públicas como para la ciudadanía, a una información unificada,

30 Artículo 8 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

31 Artículos 9, 10 y 11 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

32 Artículo 12 y 13 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

33 Artículo 14 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

interoperable y de calidad relativa a la movilidad, a partir de datos proporcionados por las administraciones, operadores de transporte y gestores de infraestructuras, siguiendo los estándares fijados por la Oficina del Dato.

- El Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible³⁴: es un documento de planificación estratégica para una gestión sostenible del transporte. Su finalidad es la de favorecer la coordinación, cooperación y colaboración entre las distintas administraciones públicas y servicios implicados, determinando las condiciones orientativas que deben guiar las políticas de movilidad y la adaptación de las infraestructuras a las necesidades de sostenibilidad.

La configuración legal de este Sistema Nacional de Movilidad Sostenible apuesta por una estructura institucional compleja pero coherente, con órganos especializados y herramientas de planificación, articulando bien la corresponsabilidad entre administraciones y reforzando la planificación estratégica a través del Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible. No obstante, a pesar de los avances que representa, contiene algunos elementos que pueden resultar controvertidos y afectar a su funcionalidad³⁵. Por ejemplo, aunque respeta el principio de distribución de competencias, el tratamiento que realiza del transporte urbano puede generar un conflicto entre el Estado y las CC. AA. Asimismo, se presenta como garante del derecho a la movilidad para el conjunto de la ciudadanía, pero sin incorporar mecanismos jurídicos efectivos de exigibilidad directa, a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales. Además, para su efectivo funcionamiento se requiere la necesaria coexistencia de una pluralidad de órganos colegiados, lo que puede entorpecer la eficacia del sistema. Por último, debemos destacar que, aunque los municipios grandes se incluyen en el Foro Administrativo, no se refuerza la participación esencial de los entes locales como agentes de movilidad urbana.

Otro aspecto potencialmente problemático en esta propuesta normativa es el relativo a la financiación de este Sistema Nacional de Movilidad Sostenible. El artículo 15 del Proyecto de Ley señala que «1. Los Presupuestos Generales del Estado de cada año incluirán en el presupuesto del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, la o las partidas necesarias para asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible, incluyendo, entre otras, las siguientes:

- a) Costes de funcionamiento y secretaría del propio Sistema Nacional de Movilidad Sostenible y de sus instrumentos de gestión y participación.
- b) El adecuado desarrollo del EDIM.
- c) Programas de sensibilización e información a la ciudadanía.
- d) Otras actividades de análogo carácter que se determinen en el Plan de Trabajo
- e) bienal al que se refiere el artículo 11.

34 Artículos 16 y ss. del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

35 A estas cuestiones hacen referencia, entre otros, Félix VACAS FERNÁNDEZ, «¿Derecho a la movilidad o derecho a tener derechos?», *Tiempo de Paz*, núm. 127, 2017, págs. 45 a 53. También, ANTONIO FORTES MARTÍN, «Los gobiernos locales ante el proceso de descarbonización de la movilidad urbana», *Cuadernos de derecho local*, núm. 61, 2023, págs. 25 a 34.

2. El Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible podrá suscribir instrumentos de colaboración con otros departamentos ministeriales, con otras administraciones públicas autonómicas y locales y con entidades públicas o privadas, para la realización de las actividades recogidas en este título, que podrán ser financiadas con cargo a los créditos asignados al Sistema Nacional de Movilidad Sostenible».

Esta regulación representa un compromiso estatal a largo plazo con la movilidad sostenible, al contemplar expresamente la inclusión de las partidas necesarias para su funcionamiento en los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, la previsión de financiación se establece de forma meramente declarativa y no vinculante, sin incorporar o hacer referencia a ningún que garantice la suficiencia financiera del sistema ni establezca obligaciones presupuestarias concretas. Además, no se contemplan criterios objetivos de asignación de recursos, lo que puede derivar en una distribución arbitraria del gasto entre los distintos niveles territoriales, afectando a la autonomía financiera de comunidades autónomas y de las entidades locales³⁶. En esta misma línea, tampoco se establece una vinculación la financiación y el cumplimiento de objetivos cuantificables, lo que podría debilitar el principio de eficiencia del gasto público³⁷, así como la posibilidad de impulsar el desarrollo efectivo de planes de movilidad sostenible que incorporen propósitos medibles en reducción de emisiones, accesibilidad universal y digitalización³⁸.

Como hemos podido ver, en el marco del Sistema Nacional de Movilidad Sostenible adquieren una especial relevancia el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible, como instrumento estratégico de planificación, y el Espacio de Datos Integrado de Movilidad, como soporte digital e informativo. Sin embargo, el proyecto normativo no establece ningún mecanismo que incentive la implicación efectiva de los diferentes actores en la aportación de datos e información a los mismos.

Una buena medida para fomentar esta participación sería el establecimiento de incentivos fiscales relacionados, por ejemplo, con la adopción de planes de movilidad sostenibles que incorporen los estándares definidos en el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible, esto es, la movilidad al trabajo, la accesibilidad universal, las actuaciones empresariales orientadas a la gestión responsable de la demanda de transporte, etc. Entre otras actuaciones, se podrían regular deducciones en el Impuesto sobre Sociedades o incluso bonificaciones en impuestos locales, como en el Impuesto sobre Actividades Económicas, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles o el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

De la misma manera, se podrían establecer beneficios fiscales relacionados con la contribución activa al Espacio de Datos Integrado de Movilidad por parte de empresas de transporte, plataformas digitales, gestores de infraestructuras y operadores logísticos, ya que su posibilidad de funcionamiento implica, necesariamente, la colaboración del sector privado. Así las cosas, podrían establecerse bonificaciones fiscales por la puesta a disposición de datos de interés general (aforos, emisiones, tiempos de viaje, niveles de servicio, patrones de movilidad) que permitan mejorar los indicadores del Documento de Orientaciones para

36 Artículo 142 de la CE.

37 Artículo 31.2 de la CE.

38 Ángel DE LA FUENTE; Ginés DE RUS, «Notas sobre el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible», *Documentos FEDEA*, marzo de 2024.

la Movilidad Sostenible y alimentar su Big Data. También se podría permitir la amortización acelerada de inversiones en infraestructuras o plataformas digitales que se adhieran al sistema de especificaciones técnicas del Espacio de Datos Integrado de Movilidad, conforme a lo previsto por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

3. Los planes de movilidad sostenible

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible no establece una definición de lo que son los planes de movilidad sostenible, no obstante, partiendo de lo dispuesto en el articulado de esta propuesta normativa, en la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030³⁹, así como la definición que de los mismos plantean diferentes autores⁴⁰, podemos decir que los planes de movilidad sostenible son instrumentos de planificación estratégica y operativa, de carácter técnico y normativo para administraciones locales, grandes centros de actividad y empresas con un elevado número de empleados, que se orientan a regular, y también a promover, desplazamientos eficientes e inclusivos que respeten el medio ambiente. Constituyen una manifestación específica del principio de movilidad sostenible, entendido como derecho social emergente que deben garantizar los poderes públicos. Su finalidad es reducir el impacto ambiental del transporte, mejorando la accesibilidad universal y fomentando la movilidad activa y colectiva, para optimizar la gestión de infraestructuras, en coherencia con las directrices establecidas en el Documento de Orientaciones para la Movilidad Sostenible y en los sistemas de indicadores definidos en el Sistema Nacional de Movilidad Sostenible.

3.1. Planes de movilidad sostenible de entidades locales

El artículo 25 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible establece la obligación para los municipios de más de 20.000 habitantes y menos de 50.000 habitantes de dotarse de un plan de movilidad sostenible simplificado en el plazo de un año desde que entre en vigor de esta Ley, debiendo revisarlo cada seis años, salvo previsión autonómica en contrario.

Asimismo, reconoce la potestad de las Comunidades Autónomas para recomendar o exigir a los municipios más pequeños, a entidades supramunicipales con competencias en urbanismo y movilidad y a agrupaciones de municipios, su implementación.

También establece que los planes deben incorporar obligatoriamente medidas de ordenación de la distribución urbana de mercancías, en coordinación con municipios colindantes, pudiendo tomar como referencia las directrices metodológicas previstas en el artículo 19 de la norma. Además, exige la elaboración trienal de informes de seguimiento sobre el grado de ejecución de las medidas y el nivel de implantación del plan.

Finalmente, determina que el Espacio de Datos Integrado de Movilidad debe incluir un registro específico de planes de movilidad sostenible, así como los principales indicadores y

39 Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, URL: <https://esmovilidad.transportes.gob.es>

40 VV. AA., «Evaluación de los planes de movilidad urbana sostenible en España», *Equipamiento y servicios municipales*, núm. 188, abril-julio de 2019, págs. 116-120. Enrique DE DIEGO ÁLVAREZ; Miguel MORALEDA ARIAS, «Los planes de Movilidad Urbana Sostenible», *Equipamiento y servicios municipales*, núm. 146, noviembre-diciembre de 2009, págs. 8-20.

parámetros asociados, cuya definición y seguimiento se debe articularse en el marco del Foro Administrativo de Movilidad Sostenible.

En cuanto a su contenido, según la guía práctica para la elaboración e implantación de planes de movilidad urbana sostenible del Instituto para la diversificación y el ahorro de energía⁴¹, un plan de movilidad sostenible de un ayuntamiento debe recoger necesariamente la siguiente información:

- Análisis detallado de la movilidad en el municipio, incluyendo datos sobre el transporte público, el uso del automóvil, las infraestructuras existentes, los patrones de desplazamiento y las emisiones de gases de efecto invernadero relacionadas con la movilidad.
- Establecer los objetivos y metas del plan, que pueden incluir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la mejora de la calidad del aire, la promoción de modos de transporte sostenibles o la reducción de la dependencia del automóvil, potenciar la accesibilidad a los medios de transporte público para personas con discapacidad, etc.
- Incluir un conjunto de medidas y acciones concretas para alcanzar los objetivos establecidos. Estas medidas pueden abarcar áreas como la promoción del transporte público, la infraestructura para ciclistas y peatones, la gestión del estacionamiento, la promoción de la movilidad eléctrica, la educación y concienciación ciudadana, entre otras.
- Incorporar una planificación de la red de transporte del municipio, considerando la integración de diferentes modos de transporte, la conectividad entre barrios y áreas, y la mejora de la accesibilidad y la seguridad.
- Establecer mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración y seguimiento del plan, para recoger opiniones, sugerencias y propuestas de los ciudadanos y las partes interesadas.
- Constituir un sistema de evaluación y seguimiento del plan para medir el progreso hacia los objetivos establecidos y realizar ajustes necesarios en las medidas y acciones implementadas.
- Incluir una estimación de los recursos necesarios para la implementación del plan, así como fuentes de financiación potenciales, ya sea a través de presupuestos municipales, fondos europeos u otras fuentes de financiación.

3.2. Planes de movilidad sostenible para grandes centros de actividad

El artículo 26 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible establece que el Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible y el Ministerio de Trabajo y Economía Social, previo informe del Foro Administrativo de Movilidad Sostenible, deben establecer conjuntamente los criterios para identificar los grandes centros de actividad obligados a disponer de un plan de

41 VV. AA., *Guía práctica para la elaboración e implantación de Planes de Movilidad Urbana Sostenible*, Instituto para la diversificación y el ahorro de energía, Madrid, 2006, URL: https://www.idae.es/sites/default/files/documentos/publicaciones_idae/documentos_10251_guia_pmus_06_2735e0c1.pdf

movilidad sostenible. Estos grandes centros de actividad son áreas o polígonos donde coexisten múltiples empresas y que en conjunto generan un volumen significativo de desplazamientos, por ejemplo, parques empresariales, polígonos industriales o campus universitarios.

En cuanto a los criterios mínimos que según la propuesta normativa deben considerarse para calificar a estos espacios como grandes centros de actividad, encontramos la superficie del centro, el número de trabajadores y empresas por turno, la afluencia de visitantes y la intensidad de la movilidad en horas y fechas punta. Además, estos planes deben coordinarse con los planes de movilidad sostenible al trabajo y tener en cuenta lo dispuesto en el plan de movilidad de la entidad local correspondiente.

Entendemos que la intención es que haya planes integrales de zona elaborados mediante la colaboración de las empresas y de la administración de modo que se adopten soluciones comunes en materias como el transporte colectivo compartido, la gestión conjunta de aparcamientos, etc. Sin embargo, el proyecto no deja totalmente claro cómo se deben coordinar estas obligaciones y podría ocurrir que una empresa grande situada dentro de un área calificada como «gran centro de actividad» deba cumplir dos planes (el suyo propio y el plan de zona). En este contexto, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en su informe al anteproyecto⁴² advirtió de esta potencial duplicidad e instó a «reforzar la coordinación para determinar el contenido y obligaciones de cada uno... y evitar duplicidades», clarificando si las empresas obligadas individualmente deben además participar en el plan de áreas.

Por lo que respecta al plazo para hacer efectivos estos planes de movilidad, la norma señala que una vez publicados los criterios que definen a los grandes centros de actividad, éstos tienen un plazo de dieciocho meses para aprobar su plan, el cual debe revisarse cada cinco años y contar con un gestor de movilidad designado. En cuanto a la responsabilidad de asegurar el cumplimiento de esta obligación es de las Comunidades Autónomas, que podrán además ampliar la lista de centros obligados o recomendar la adopción de estos planes a otros centros.

Además, los planes aprobados deberán remitirse a la entidad local en cuyo territorio se ubique el centro, y el Espacio de Datos Integrado de Movilidad incluirá un registro de estos planes, junto con sus parámetros e indicadores más relevantes, conforme a lo que se acuerde en el Foro Administrativo.

3.3. Planes de movilidad sostenible al trabajo

En el plazo de 24 meses desde la entrada en vigor de la ley, según establece el artículo 27 del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, las empresas y entidades del sector público deberán elaborar un plan de movilidad sostenible al trabajo para los centros con más de 500 trabajadores o 250 por turno. Debiendo incluirse los siguientes extremos:

- Medidas de fomento de la movilidad activa, colectiva, compartida y de cero emisiones, así como el teletrabajo, siempre que resulte viable.
- Actuaciones específicas en seguridad vial y prevención de accidentes en los desplazamientos laborales.

42 VV. AA., *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible*, Comisión nacional de los Mercados y la Competencia, Barcelona, 2022, URL: <https://www.cnmcc.es/sites/default/files/4378005.pdf>

- Consideración no solo de trabajadores, sino también de visitantes, proveedores y terceros con acceso habitual al centro, para tener una visión completa de la movilidad promovida por la empresa.
- Coherencia con el plan de movilidad de la entidad local correspondiente y posibilidad de incluir mecanismos de compensación de huella de carbono.
- Además, en los centros con más de 1.000 trabajadores ubicados en municipios o áreas metropolitanas de más de 500.000 habitantes, se deberán establecer medidas específicas para reducir la movilidad en horas punta y fomentar el uso de modos de transporte de bajas o cero emisiones.

Los planes de transporte sostenible al trabajo deben ser objeto de negociación con la representación legal de los trabajadores, aplicándose la definición de centro de trabajo contenida en el Estatuto de los Trabajadores⁴³. En ausencia de representación unitaria, se debe constituir una comisión negociadora con participación proporcional de los sindicatos representativos del sector. Esto convierte a los planes de movilidad en materia de diálogo social dentro de la empresa, reconociendo que las medidas de movilidad (horarios, teletrabajo, incentivos de transporte) afectan a las condiciones de trabajo y, por tanto, requieren acuerdo con los empleados. A su vez, implica trasladar a la normativa estatal la «participación de la plantilla» que ya contemplaba normativa catalana, pero dándole mayor fuerza jurídica al exigir una negociación formal, similar a la de un plan de igualdad o de prevención de riesgos.

Una vez aprobado el plan, debe realizarse un informe de seguimiento bienal, comenzando en los dos años siguientes a su aprobación, con objeto de evaluar el grado de implantación de las medidas previstas.

Asimismo, el plan y sus indicadores relevantes deben registrarse en el Espacio de Datos Integrado de Movilidad, conforme a los ya mencionados acuerdos del Foro Administrativo de Movilidad Sostenible. No obstante, la propuesta normativa no concreta el procedimiento para realizar este registro ni la forma de verificar el contenido de los planes, aunque, teniendo en cuenta que la Memoria de Impacto Normativo del anteproyecto⁴⁴ estimó en 550 euros la carga administrativa por sujeto obligado para desarrollar y registrar su plan, es previsible que el proceso de registro sea telemático y sin mayores complicaciones.

En conclusión, de aprobarse en sus términos actuales, la Ley obligará a elaborar un plan de movilidad al trabajo a todas las empresas (y entidades del sector público) cuyos centros de trabajo cuenten con más de 500 personas de plantilla, o bien más de 250 personas por turno. Esta obligación se alinea con los umbrales establecidos en la normativa catalana⁴⁵ y también en las diferentes propuestas europeas.

43 El artículo 1.5 del Estatuto de los Trabajadores, considera centro de trabajo a la unidad productiva con organización específica, que sea dada de alta, como tal, ante la autoridad laboral.

44 VV. AA., *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible*, Comisión nacional de los Mercados y la Competencia, Barcelona, 2022, pág. 22, URL: <https://www.cnmec.es/sites/default/files/4378005.pdf>

45 Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad.

V. Dimensión tributaria de los planes de movilidad sostenible

La única referencia tributaria que encontramos en el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible es en la Disposición final segunda que modifica la Ley Reguladora de las Haciendas Locales⁴⁶ habilitando a los ayuntamientos para crear una tasa por el uso de vehículos más contaminantes en zonas de bajas emisiones. Esta tasa permitirá gravar la circulación de vehículos que superen ciertos estándares en las ciudades con zonas de bajas emisiones, para desincentivar el uso del vehículo privado contaminante.

Asimismo, la propuesta normativa plantea la posibilidad de incorporar al Fondo Estatal de Contribución a la Movilidad Sostenible recursos tributarios, pero sin crear tributos específicos ni establecer un destino tributario obligatorio.

Desde nuestro punto de vista, la falta de previsión de incentivos fiscales dirigidos al desarrollo de los objetivos de movilidad sostenible supone una limitación de este proyecto de ley, sobre todo, desde la óptica de la fiscalidad verde y del principio de eficacia normativa. Para que los planes de movilidad sostenible de las empresas se conviertan en una efectiva herramienta para alcanzar la sostenibilidad urbana, resulta imprescindible incorporar incentivos fiscales específicamente vinculados al cumplimiento de dichos planes⁴⁷.

En este sentido se posicionaron diferentes asociaciones empresariales en la consulta pública del anteproyecto de Ley de Movilidad realizada en el año 2021⁴⁸, en el que se recogieron diferentes propuestas como el establecimiento de deducciones fiscales vinculadas a inversiones orientadas a la reducción de emisiones, la renovación de flotas y la descarbonización, incluyendo también el fomento de la I+D en tecnologías limpias. Deducciones fiscales específicas para aquellas empresas que implementen planes de transporte al trabajo o que inviertan en medidas de movilidad sostenible para sus empleados, tales como bicicletas, coche compartido, vehículos cero emisiones o transporte colectivo corporativo. Y en esta misma línea, algunas administraciones públicas también propusieron introducir deducciones en el tramo estatal del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para incentivar la

46 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales

47 Como ha puesto de manifiesto la doctrina más reciente, los actuales tributos sobre la riqueza presentan importantes deficiencias que limitan su capacidad redistributiva y su eficacia como instrumentos de política económica y social. En este sentido, resultaría coherente avanzar hacia una reforma tributaria integral que incorpore también incentivos fiscales vinculados al cumplimiento de objetivos de movilidad sostenible, en línea con las propuestas de modernización fiscal formuladas en la literatura especializada. En relación con esto: Vid. MARCOS CARDONA, Marta, *La imposición sobre la riqueza en el contexto actual: análisis de las deficiencias y propuestas de reforma del impuesto sobre el patrimonio*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2024.

48 VV. AA., *Informe de análisis de la consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible*, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Madrid, 2021, págs. 10 a 11, URL: <https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/INFORME%20Propuestas%20APL%20Movilidad%20Sostenible.pdf#:~:text=En%20lo%20relativo%20a%20los,se%20extiendan%20no%20solo%20a>

adquisición de bicicletas y vehículos de movilidad personal, así como aplicar tipos reducidos de IVA a estos medios de transporte.

Así las cosas, se podría incorporar una deducción del 30 por ciento en la cuota del Impuesto sobre Sociedades o del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, dependiendo de si el obligado a llevar a cabo el plan de movilidad sostenible es una persona jurídica o una persona física, por las inversiones realizadas en cumplimiento del plan, tales como flotas eléctricas compartidas, infraestructura ciclista o peatonal, sistemas tecnológicos de gestión de movilidad interna, instalación de puntos de recarga o aparcamientos seguros, etc.

Asimismo, para bienes de inversión afectos al plan, como vehículos o equipamientos, se podría regular una amortización acelerada o libertad de amortización, reduciendo así la base imponible en los primeros ejercicios en que se realiza la inversión⁴⁹.

En relación con los impuestos locales, la ordenanza fiscal de Vitoria-Gasteiz, prevé una «bonificación por establecimiento de planes de transporte de empresa». De esta forma, las empresas que implanten planes de movilidad para reducir el uso del coche en los desplazamientos de sus trabajadores pueden beneficiarse de una bonificación del 10 por ciento en la cuota del IAE en el año en que el plan esté vigente (mínimo 10 meses). Esta medida vincula directamente el incentivo fiscal al cumplimiento de objetivos de reducción de emisiones en la movilidad al trabajo⁵⁰.

Siguiendo esta estela, otros ayuntamientos podrían contemplar bonificaciones en la cuota del Impuesto sobre Actividades Económicas para empresas que elaboren planes integrados en el Espacio de Datos Integrados de Movilidad y auditados por la administración.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles y al Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, el Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables, prevé la posibilidad de que las ordenanzas fiscales puedan regular bonificaciones, de hasta el 50 por ciento de la cuota íntegra del IBI y de hasta el 90 por ciento en caso del ICIO. En desarrollo de este objetivo, la norma introduce una reforma de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales con el fin de incentivar fiscalmente la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos mediante bonificaciones de carácter potestativo en los principales tributos locales. Así, además de la ya mencionada bonificación en el IBI⁵¹, en el ámbito del ICIO⁵² se incorpora una bonificación de hasta el 90 por ciento para aquellas construcciones, instalaciones u obras necesarias

49 El Real Decreto-ley 4/2024, de 26 de junio, por el que se prorrogan determinadas medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo y se adoptan medidas urgentes en materia fiscal, energética y social, sustituyó la amortización acelerada existente por una amortización libre (al cien por cien de forma inmediata) aplicable a las inversiones en vehículos eléctricos nuevos (BEV, PHEV, etc.) y en instalaciones de recarga que entren en funcionamiento en 2024 y 2025

50 VV. AA., *Incentivos fiscales movilidad sostenible en municipios de la CAPV*, Ente vasco de la energía, 2022, URL: <https://eve.eus/EveWeb/media/EVE/pdf/Fiscalidad-VE-en-Ayuntamientos.pdf#:~:text=2,de%20una%20bonificación%20del%2010>

51 Artículo 74.7 TRLRHL.

52 Artículo 103.2.f TRLRHL.

fiscalmente, en un menor número de ejercicios, el coste de los activos sostenibles, lo que mejoraría su rentabilidad a corto plazo y fomentaría su implantación efectiva.

Séptima. El establecimiento de incentivos fiscales a la participación activa en el Espacio de Datos Integrado de Movilidad por la cesión de información útil por parte de empresas de transporte, plataformas digitales o gestores de infraestructuras fomentaría una mayor transparencia y eficiencia en la planificación pública.

Octava. La experiencia de algunos municipios, como Vitoria-Gasteiz, demuestra que es posible articular ordenanzas fiscales que incorporen bonificaciones relacionadas con la movilidad sostenible, como la reducción del IAE para empresas con planes de transporte activo, aunque sería conveniente la regulación de un marco estatal más claro para facilitar su extensión sin generar inseguridad jurídica.

Novena. Para que los planes de movilidad sostenible se consoliden como herramientas efectivas y no meramente declarativas, resulta imprescindible completar el marco normativo con medidas de fomento económico, especialmente mediante incentivos fiscales vinculados al cumplimiento de objetivos concretos en materia de accesibilidad, reducción de emisiones y digitalización. De lo contrario, existe el riesgo de que las obligaciones impuestas por la ley se conviertan en meras cargas burocráticas poco operativas.

Décima. Por tanto, se recomienda incorporar en la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible una reforma fiscal integral en línea con los compromisos asumidos en la Agenda 2030 para conseguir alcanzar el objetivo de una movilidad verdaderamente sostenible en nuestro país.

Bibliografía

ARRIBAS ALONSO, Luis Javier, «Movilidad urbana sostenible en Europa», *AENOR, La Revista de la evaluación de la conformidad*, núm. 388, 2023.

DE DIEGO ÁLVAREZ, Enrique; MORALEDA ARIAS, Miguel, «Los planes de Movilidad Urbana Sostenible», *Equipamiento y servicios municipales*, núm. 146, noviembre-diciembre de 2009.

DE LA FUENTE Ángel; DE RUS, Ginés, «Notas sobre el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible», *Documentos FEDEA*, marzo de 2024.

FERNÁNDEZ GÜELL, José Miguel, *Planificación estratégica de ciudades*, Estudios Universitarios de Arquitectura, Barcelona, 2006, págs. 30 a 31.

FORTES MARTÍN, Antonio, «Los gobiernos locales ante el proceso de descarbonización de la movilidad urbana», *Cuadernos de derecho local*, núm. 61, 2023.

HANSEN, Rieke; PAULEIT, Stepahn, «From Multifunctionality to Multiple Ecosystem Services? A Conceptual Framework for Multifunctionality in Green Infrastructure Planning for Urban Areas», *Ambio*, Vol. 43, núm. 4, 2014.

- ILARRAZ, Imanol**, «Movilidad sostenible y equidad de género», *Zerbitzuan*, núm. 40, diciembre de 2006.
- MARCOS CARDONA, Marta**, *La imposición sobre la riqueza en el contexto actual: análisis de las deficiencias y propuestas de reforma del impuesto sobre el patrimonio*, Thomson-Reuters Aranzadi, 2024.
- MORALES CERDAS, Vanessa; PIEDRA CASTRO, Liliana**, «Ciudades sostenibles: Retos y perspectivas para Costa Rica», en *Revista Rupturas*, núm. 14, enero-julio de 2024, págs. 5 a 6.
- PUCHER, John; BUEHLER, Ralph**, «Making Cycling Irresistible: Lessons from The Netherlands, Denmark and Germany», *Transport Reviews*, Vol. 28, núm. 4, 2008.
- SATTERTHWAITE, David**, «Sustainable Cities or Cities that Contribute to Sustainable Development?», *Urban Studies*, Vol. 34, núm. 10, 1997, págs. 1691.
- SELMA PENALVA, Victoria**, «Una aproximación a la utilización de instrumentos financieros y tributarios para promover la creación y rehabilitación de espacios verdes en los núcleos urbanos para alcanzar la sostenibilidad ambiental», en GARCÍA CARRETERO, Belén (Coord.), *Tasas y tarifas de residuos y otras prestaciones ambientales con incidencia local*, Instituto de Estudios Fiscales.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix**, «¿Derecho a la movilidad o derecho a tener derechos?», *Tiempo de Paz*, núm. 127, 2017.
- VV. AA.**, *Incentivos fiscales movilidad sostenible en municipios de la CAPV*, Ente vasco de la energía, 2022.
- VV. AA.**, «Evaluación de los planes de movilidad urbana sostenible en España», *Equipamiento y servicios municipales*, núm. 188, abril-julio de 2019.
- VV. AA.**, «Local Land-Use Planning to Conserve Biodiversity: Planners' Perspectives on What Works», *Conservation Biology*, Vol. 24, núm. 2, 2009.
- VV. AA.**, «Movilidad sostenible: la hora de la ciudadanía», *Ambienta: La revista del Ministerio de Medio Ambiente*, núm. 131, 2021.
- VV. AA.**, *Guía práctica para la para la elaboración e implantación de Planes de Planes de Movilidad Urbana Sostenible*, Instituto para la diversificación y el ahorro de energía, Madrid, 2006.
- VV. AA.**, *Informe de análisis de la consulta pública sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible*, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Madrid, 2021.
- VV. AA.**, *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible*, Comisión nacional de los Mercados y la Competencia, Barcelona, 2022.
- VV. AA.**, *Informe sobre el anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible*, Comisión nacional de los Mercados y la Competencia, Barcelona, 2022.